



DZF.IX.8610.21.2016.MA.1

Pan

**Marek Kuchciński**

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

nawiązując do interpelacji nr 5768 Pani Poseł Marii Małgorzaty Janyska z 5 września 2016 r., przekazuję odpowiedzi na poruszone przez Panią Poseł zagadnienia.

1. Decyzja o ogłoszeniu przez Ministerstwo Rozwoju dwóch pilotażowych konkursów, których celem jest stworzenie nowego mechanizmu finansowania usług społecznych w Polsce z wykorzystaniem obligacji społecznych, została podjęta w oparciu o poniższe przesłanki:
  - **Konkursy na obligacje społeczne będą realizowane w ramach IV Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Działanie 4.1 dedykowane innowacjom społecznym.** IV Oś Priorytetowa PO WER pełni specyficzną dla całego Programu rolę. Pozwala na testowanie oraz weryfikowanie w praktyce nowych, skuteczniejszych rozwiązań problemów o charakterze społecznym, które do tej pory nie były przedmiotem polityki państwa lub nie są skutecznie rozwiązywane. Ogłaszane w ramach tej osi konkursy służą zatem wyłonieniu projektów, poprzez które wspierane będą nowe, nietypowe grupy docelowe lub wykorzystywane nowe metody i instrumenty w rozwiązywaniu dotychczasowych problemów społecznych. Tak rozumiane projekty innowacyjne nie będą zastępować projektów standardowych, ale stworzą okazję do wykorzystania potencjału społecznego samych wnioskodawców do podejmowania się nowych, bardziej ryzykownych oraz nowatorskich przedsięwzięć. Warunki brzegowe oraz założenia dla konkursów na projekty innowacyjne projektuje się więc na tyle szeroko, aby pobudzić innowacyjność na wszystkich szczeblach oraz dotrzeć do oryginalnych pomysłów, których skuteczność i efektywność będzie następnie weryfikowana na ściśle określonej grupie odbiorców na etapie testowania.
  - **Mechanizm obligacji społecznych jest instrumentem stosunkowo nowym.** Zgodnie z danymi Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) począwszy od 2012 r. już po wprowadzeniu pierwszego pilotażowego programu z wykorzystaniem obligacji społecznych w Wielkiej Brytanii (2010) nastąpił gwałtowny wzrost zainteresowania tym instrumentem. Do 2015 r. 43 obligacje społeczne (ang. social impact bonds SIB) zostały zainicjowane w 11 krajach europejskich i pozaeuropejskich na kwotę ponad 200 mln EUR, a minimum 30 dalszych SIB znajduje się w trakcie przygotowania. Do tej pory **obligacje społeczne realizowano głównie w zakresie działań o charakterze prewencyjnym** w obszarach rynku pracy, edukacji, integracji społecznej, zdrowia, rodzicielstwa czy więziennictwa. Spodziewane efekty dotyczyły ograniczenia bezrobocia wśród różnych grup społecznych - w tym osób młodych, samotnych matek czy uchodźców, aktywizacji byłych więźniów i zmniejszenia recydywy czy liczby osób bezdomnych, przeciwdziałania trafilaniu dzieci do domów dziecka, przyspieszenia adopcji oraz zwiększenia umiejętności szkolnych i zapobiegania wypadaniu uczniów z systemu szkolnego w perspektywie kilku do kilkunastu lat. Jak wskazuje analiza dotychczas testowanych rozwiązań, każdy kraj ma nieco inny model obligacji społecznych uwarunkowany swoją specyfiką prawną i kulturową. Decyzja, aby zweryfikować ten mechanizm również w polskich warunkach, została podjęta

m.in. w oparciu o dotychczasowe analizy OECD dotyczące pozytywnych aspektów wdrażania obligacji społecznych wspólnych dla większości państw, w których podlegają one testowaniu, tj. oszczędności w wydatkach na określone cele społeczne dzięki bardziej efektywnej realizacji usług społecznych, możliwość znalezienia nowatorskich rozwiązań dla skomplikowanych problemów społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa finansowego wykonawcom danej usługi, przeniesienie ryzyka finansowego związanego z niepowodzeniem interwencji na inwestora oraz budowanie kultury organizacyjnej opartej na monitorowaniu wyników.

**Warto w tym miejscu podkreślić, że obligacje społeczne nie stanowią instrumentu finansowego w powszechnym tego słowa znaczeniu** a raczej kontrakt lub zbiór kontraktów dotyczący współpracy różnych instytucji, których wspólnym celem jest osiągnięcie określonych efektów społecznych. Mechanizm, wymyślony w roku 1988 przez ekonomistę z Nowej Zelandii Ronniego Horesha, opiera się więc na coraz popularniejszej w sektorze publicznym formule „płatność za rezultaty”. Zakłada, że podmiot (najczęściej publiczny), odpowiedzialny za rozwiązanie danych problemów i zainteresowany ich rozwiązaniem, wchodzi w porozumienie z minimum dwoma innymi podmiotami, aby osiągnąć pewien z góry założony efekt społeczny. Jednym z tych podmiotów jest organizacja specjalizująca się w świadczeniu określonych usług społecznych, przykładowo organizacja pozarządowa zwalczająca problem bezdomności. Drugim kluczowym podmiotem jest inwestor/inwestorzy gotowi do sfinansowania realizacji danej usługi, np. doprowadzenia do zatrudnienia i utrzymania tego zatrudnienia przez określoną liczbę osób bezdomnych. Dodatkowo, w państwach, w których istnieją ograniczone doświadczenia związane z wdrażaniem obligacji społecznych, występuje również trzeci podmiot - pośrednik, który organizuje cały proces i czuwa nad właściwą współpracą wszystkich stron. Porozumienie ww. podmiotów zakłada, że jeśli założony efekt (przykładowo: spadek poziomu bezdomności na danym terenie o z góry zdefiniowaną wartość) zostanie osiągnięty przez wykonawcę usługi, instytucja publiczna zwraca wkład finansowy inwestorowi/inwestorom wraz z odsetkami (bonusem, zyskiem).

- **Proces testowania/wdrażania obligacji społecznych jest bardzo rozciągnięty w czasie.** Uzyskanie określonych efektów społecznych planuje się w co najmniej kilkuletniej perspektywie. Z reguły cały proces realizacji danej usługi społecznej jest podzielony na kilka etapów, przy czym uzyskane na poszczególnych etapach wyniki nie przesądzają jeszcze o powodzeniu całej interwencji. Samo przygotowanie do realizacji obligacji: zawiązanie silnej współpracy międzyinstytucjonalnej oraz operacjonalizacja oczekiwanych efektów, w tym opracowanie ich mierników oraz schematu płatności (często są to transze) wymaga starannych przygotowań i zajmuje min. 9 miesięcy. Znacząca większość analizowanych przez OECD państw, które testują mechanizm obligacji społecznych nie zakończyła jeszcze całego procesu i nie przeprowadziła końcowej ewaluacji.

Mając na uwadze powyższe oraz dostępność środków na realizację projektów innowacyjnych społecznie z PO WER, Ministerstwo Rozwoju uznało, że Polska znajduje się w odpowiednim momencie, aby zweryfikować zastosowanie tego mechanizmu w praktyce.

Intencją Ministerstwa Rozwoju jest wprowadzenie mechanizmu obligacji społecznych do debaty publicznej oraz zbudowanie potencjału do jego realizacji z uwzględnieniem uwarunkowań formalno-prawnych na szczeblu krajowym. Ogłoszenie pilotażowych konkursów zakłada przetestowanie różnych wariantów realizacji obligacji społecznych, by w praktyce sprawdzić, jaki model będzie najbardziej odpowiedni dla polskich uwarunkowań. W perspektywie do 2020 r. Ministerstwo Rozwoju planuje otrzymać wyniki ewaluacji obydwu ścieżek, które powinny wskazać dalsze kierunki rozwoju mechanizmu obligacji społecznych w Polsce.

2. Popularność mechanizmu obligacji społecznych jako atrakcyjnej propozycji dla finansowania usług społecznych znacząco wzrosła dopiero w ostatnich kilku latach na skutek kryzysu finansowego i związanej z nim konieczności poszukiwania dodatkowych źródeł kapitału i potencjalnych źródeł oszczędności również przez sektor publiczny. Opracowując koncepcję oraz przygotowując dokumentację konkursów na obligacje społeczne, Ministerstwo Rozwoju korzystało z ogólnodostępnych materiałów opisujących doświadczenia zagraniczne, w tym szczególnie materiałów OECD. Niemniej, ze względu na odmienny kontekst kulturowy i uwarunkowania instytucjonalno-prawne poszczególnych państw Ministerstwo nie wzorowało się na konkretnych modelach. Intencją organizatorów konkursu było raczej zainspirowanie potencjalnych wnioskodawców do samodzielnego przeanalizowania różnych wariantów funkcjonowania obligacji społecznych oraz ewentualnego włączenia pewnych elementów tych wariantów do swoich koncepcji.

Szczególne uwagi zostały poświęcone doświadczeniom krajów anglosaskich, które są prekursorami w dziedzinie stosowania obligacji społecznych, a więc przede wszystkim Wielkiej Brytanii i Stanów

Zjednoczonych oraz Kanady. Z uwagi na fakt, że w Polsce obligacje społeczne będą testowane w konkursach współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, adekwatnym przykładem praktyki zagranicznej był mechanizm obligacji społecznych realizowany obecnie w Portugalii, gdzie do sfinansowania projektów pilotażowych w tym zakresie również zaangażowano środki z EFS. Krótkie opisy ww. przykładów zagranicznych zawiera załącznik do niniejszego pisma.

Dostępne opracowania zagraniczne wskazują, że schematy płatności dla inwestorów oraz stopień związanego z nimi ryzyka różnią się znacząco pomiędzy krajami w zależności od zaplanowanych efektów, co uniemożliwia bezpośrednie porównania pomiędzy rzeczywistym zwrotem finansowania dla inwestora pomiędzy poszczególnymi obligacjami społecznymi. Niemniej, przykładowo w przypadku 7 z 12 zagranicznych projektów, w których w ramach wdrażanych obligacji społecznych zaplanowano zwrot środków inwestorowi wraz z bonusem w ujęciu rocznym, przeciętny zysk wynosił mniej niż 7,5%.

3. Założeniem obydwu konkursów, których dokumentacja dostępna jest na stronie internetowej <http://www.power.gov.pl/>, było wypracowanie modeli wdrażania obligacji społecznych w Polsce lub koncepcji wsparcia podmiotów w tym zakresie bezpośrednio przez wnioskodawców. Zadanie Ministerstwa Rozwoju polega na ocenie i dalszej rekomendacji wypracowanych w obydwu konkursach rozwiązań, w tym również zastosowanych schematów ewaluacji dla przeprowadzenia oceny wykonywanych usług społecznych i uzyskanych w ich wyniku efektów.

Ministerstwo Rozwoju nie daje gotowego wzorca, jak przeprowadzić ewaluację osiągniętych poprzez obligacje społeczne efektów. W regulaminach konkursów przedstawione zostały jedynie ramowe wymogi dotyczące podstawowych elementów, jakie musi zawierać opracowywany model obligacji społecznych. Jednym z takich elementów jest wskazanie sposobu pomiaru efektów, w tym czasu trwania i częstotliwości pomiaru i źródła danych (np. dostępne dane rejestrowe, dane historyczne, badania jakościowe grupy docelowej, wyniki dodatkowych ewaluacji). Na podstawie doświadczeń zagranicznych widoczne jest, że sposób dokonania ewaluacji jest ściśle powiązany z wybranym schematem dokonywania płatności na rzecz inwestora. W realizowanych przez inne państwa projektach, gdzie zaplanowano płatności za osiągnięcie pojedynczego wyniku/efektu, zazwyczaj ewaluacja dokonywana jest w oparciu o dane administracyjne. W przypadku zastosowania schematu płatności za osiągnięcie wyniku kompleksowego (czyli zbioru różnych efektów) ewaluacja jest dużo bardziej złożona, dokonywana w porównaniu do danych historycznych, często w odniesieniu do wyodrębnionej na potrzeby projektu grupy kontrolnej.

4. Na obecnym etapie prac Ministerstwa Rozwoju kwestia zwrotu całości lub części poniesionych kosztów usługodawcom i inwestorom współpracującym przy realizacji danej obligacji społecznej w przypadku działań nieprzynoszących zaplanowanego efektu pozostaje, celowo, nierozstrzygnięta. Intencją Ministerstwa jest bowiem zebranie propozycji w tym zakresie od podmiotów, które już posiadają pomysł na realizację polskiej obligacji społecznej i przedstawią go w formie modelu w ramach bieżącego konkursu *Ścieżka B - Obligacje społeczne PL*. Zawartość proponowanych modeli będzie następnie oceniana przez grupę ekspertów, m.in. w kontekście racjonalności i efektywności przyjętych założeń.

Zagraniczne przykłady pokazują, że możliwe są różne warianty. W przypadku niewystąpienia efektów na założonym poziomie inwestorowi zwracana była całość lub część kwoty, z której sfinansowano wykonanie danej usługi społecznej. Z reguły nie wypłacano mu natomiast zysku. Sytuacja, że inwestor w ogóle nie otrzymuje zwrotu poniesionych nakładów, ponieważ efekty, co do których umowy się zaangażowane strony nie zostały osiągnięte, również występowała. Niemniej, należy wziąć pod uwagę, że to ostatnie rozwiązanie może zniechęcić do obligacji społecznych większość potencjalnych inwestorów.

Z poważaniem  
Paweł Chorąży  
Podsekretarz Stanu

**Załącznik:**

Zagraniczne przykłady zastosowania mechanizmu obligacji społecznych